

СЛУЖБОВО-БОЙОВА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Мусієнко І. І.

Для українського суспільства на початку XXI ст. питання забезпечення національної безпеки постали особливо гостро, що пояснюється наявністю таких проблем, як: необхідність створення сприятливих умов для подальшого розвитку українського суспільства й держави; потреба збереження територіальної цілісності держави; існування перманентної політичної й економічної кризи; систематичні порушення прав і свобод людини й громадянина в Україні та за її межами; загрозливе зростання рівня злочинності й корупції; поширення загрози тероризму, неконтрольованого розповсюдження зброї, наркотичних засобів і психотропних речовин; загрозливий стан довкілля; значне ускладнення демографічної ситуації.

Докорінна зміна суспільних відносин згідно з цілями й принципами організації демократичної, соціальної, правової держави, оновлення системи норм права й розвиток на їх фундаменті принципово нового способу функціонування державного апарату, який відповідає вимогам законності, неможливі без постійного оновлення законодавства у сфері національної безпеки, чіткішого визначення нормативно-правових засад діяльності сил охорони правопорядку в цій сфері тощо.

Політична стабільність держави та її подальший ефективний економічний розвиток визначаються успішністю проведення швидких реформ і модернізації. Важливою передумовою цього є ефективність влади як у внутрішній, так і в зовнішній політиці. Нині першочерговими завданнями є формування довгострокової стратегії розвитку держави, яку розуміє, поділяє й підтримує суспільство, а також створення широкої соціальної бази державної політики. Водночас пріоритетними залишаються питання недопущення нових політичних криз і потрясінь, а також подолання негативних тенденцій у формуванні довіри людей до влади й держави. Ключовим завданням найближчого часу має бути проведення в Україні ефективної антикризової політики, у рамках якої будуть поєднуватися реалізація реформ і мінімізація негативних впливів на Україну нових загроз національній безпеці [1].

Незважаючи на численні наукові розвідки та інтерес практичних працівників до проблем забезпечення національної безпеки, говорити про те, що методологічні засади цієї проблематики глибоко й достатньою мірою вивчені не видається можливим, оскільки деякі важливі аспекти не досліджені взагалі або досліджені недостатньо. Якщо управлінські проблеми достатньо широко висвітлені в науковій літературі (Ю.В. Дубко, О.В. Копан, С.О. Кузнichenko, В.А. Ліпкан, В.Я. Настюк, Г.О. Пономаренко, М.Б. Саакян та ін.), то такі питання, як нормативно-правове забезпечення службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку потребує більш глибоких і ґрунтовних досліджень.

Передусім зазначимо, що нині спостерігається стійка тенденція щодо розширеного тлумачення поняття “національна безпека” при розробленні й здійсненні політики держави в різних сферах життєдіяльності суспільства. Унаслідок цього до сфери національної безпеки включають різні суспільні й індивідуальні потреби й цінності. Будь-які прояви загроз цим потребам і цінностям, якщо вони впливають на нормальне функціонування індивіда,

життя суспільства, функціонування держави в тій чи іншій мірі стають об’єктами національної безпеки. Ця тенденція значною мірою спричинена процесами гуманізації суспільства й держави, в основі яких - зміна уявлень про сферу національної безпеки як виключно сферу захисту держави та її владних структур, спрямованих на гарантування безпеки особи й суспільства. Як ілюстрацію, можна привести різні погляди вчених, які досліджують цю проблему, стосовно основних понять і категорій.

В.А. Ліпкан зазначає, що система забезпечення національної безпеки складається з *підсистеми державного забезпечення національної безпеки*: Президент України; Рада національної безпеки і оборони України; Кабінет Міністрів України; Верховна Рада України; Національний банк України; суди, Конституційний Суд України; прокуратура України; міністерства та інші центральні й місцеві органи виконавчої влади; *підсистеми недержавного забезпечення національної безпеки*: окремі громадяни; органи місцевого самоврядування; органи самоорганізації населення; приватний нотаріат; адвокатура; приватні детективні й охоронні агентства; об’єднання громадян; політичні партії; професійні спілки; релігійні об’єднання [2, 11-12]. Крім того, під системою управління національною безпекою запропоновано розуміти систему, в якій реалізуються функції управління національною безпекою; система управління, об’єктом якої є національна безпека. Її характерними рисами є: процес забезпечення національної безпеки, який має просторові й часові обмеження; складові, які сприймають вхідні дані, взаємодіють з навколишнім середовищем, здійснюють прямий та зворотний зв’язок і чинять вплив як один на одного, так і на всю систему; зв’язки між елементами й зовнішнім середовищем; наявність суб’єктів управління національною безпекою; існування методів і засобів управління [2, 15].

І.Б. Кардашова доходить висновку, що національна безпека є багатограним явищем, яке має неоднозначне тлумачення у зв’язку з запозиченням цього терміну із західного лексикону. Тому ця категорія має розглядатися: по-перше, як складова загального явища безпеки, що є невід’ємною умовою існування особистості, суспільства й держави та дозволяє зберегти накопичені цінності; по-друге, у рамках усієї сукупності націй і національних груп, що входять до багатонаціональної держави. Авторка також пропонує власне поняття національної безпеки як стану сталого розвитку особистості, суспільства й держави, гарантованої реалізації й захисту національних інтересів. При цьому під станом сталого розвитку розуміється становище, при якому забезпечується дотримання конституційних прав і свобод громадян, стабільне функціонування політичної й економічної систем суспільства, суверенітет і територіальна цілісність держави, реалізація та надійний захист національних інтересів [3, 9]. Також І.Б. Кардашова обґрунтовує доцільність запровадження нового поняття - “система забезпечення національної безпеки” як сукупності суб’єктів, сил, органів і сил національної безпеки, що забезпечують відповідно до чинного законодавства й у рамках єдиної державної політики сталий розвиток, реалізацію й захист національних інтересів [3, 10].

В.Ю. Ухов визначає систему національної безпеки як сукупність її складових елементів, що є взаємозумовленими, взаємопов'язаними та підпорядкованими єдиній меті. Основою системи національної безпеки є безпека національних інтересів держави, що складаються з інтересів людини, суспільства й держави. Отже, система забезпечення національної безпеки є сукупністю елементів, що покликані забезпечувати національну безпеку, це сили й засоби органів державної влади, громадських організацій та ін. Кожний із зазначених елементів має свої функції, які в комплексі забезпечують захист інтересів людини, суспільства й держави [4, 91].

З.Р. Чуйко пропонує розуміти під національною безпекою України динамічний політико-правовий режим, метою якого є стан безпечності національних інтересів від різного роду загроз, що досягається завдяки цілеспрямованій діяльності органів державної влади та інститутів громадянського суспільства з метою гарантування прав людини й основоположних свобод, їх прогресивного розвитку й стабільності конституційного ладу [5, 3]. Разом з тим, зазначений дослідник вводить нову категорію - "механізм забезпечення національної безпеки" як комплексну сукупність органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, які на основі норм Конституції й законодавства в межах організаційних форм, методами, засобами й способами згідно з життєво важливими інтересами людини, суспільства й держави здійснюють реалізацію національних інтересів країни та їх захист від різного роду загроз. Оптимізація цього механізму потребує комплексних державних і суспільних зусиль, передусім спрямованих на зміни в розумінні національної безпеки з огляду на сучасні загрози людині, державі й суспільству; активізації дій з удосконалення процесу розроблення й прийняття нормативно-правових актів щодо структури й функціонування системи забезпечення національної безпеки України; удосконалення правозастосування; підвищення ролі структур громадянського суспільства в процесі забезпечення національної безпеки; діяльності державних структур у режимі консенсусу, підвищення професіоналізму й рівня правової культури посадових осіб, правосвідомості населення держави [5, 8; 9].

Л.М. Шипілова вважає, що під національною безпекою слід розуміти необхідний і динамічний стан відносно невразливості держави, який визначає характер взаємодії із зовнішнім середовищем і забезпечується переважно спільними зусиллями зовнішньополітичних, силових і координаційних державних органів у спосіб використання різних засобів в умовах явного чи прихованого, прямого чи опосередкованого негативного впливу внутрішніх чинників на прийняття рішень у сфері забезпечення життєдіяльності й розвитку держави, а також системи забезпечення її безпеки. При цьому система забезпечення національної безпеки містить сукупність державних і недержавних органів, які в межах своєї компетенції забезпечують безпеку особи, суспільства й держави на різних рівнях. Згадані рівні, їх складові та ієрархія, мають бути чітко окресленими, а вказана система повинна бути "відкритою", тобто зорієнтованою на створення колективної безпеки в зовнішньополітичній сфері й передбачати участь опозиційних партій, блоків, громадських організацій у діяльності відповідних державних структур, які забезпечують безпеку в зовнішній і внутрішньополітичній сферах [6, 17]. Наявні розбіжності щодо визначення ключових понять і категорій основ національної безпеки зазначений дослідник пояснює різними підходами до цієї

проблеми, які визначаються переважно суб'єктивним фактором, тобто точкою зору конкретного автора, а не методологічними особливостями, що притаманні тій чи іншій галузі науки [6, 15].

М.Б. Левицька пропонує визначити національну безпеку як такий ступінь захищеності особи, держави й суспільства, що забезпечує їх стале функціонування й базується на діяльності людей, держави, суспільства й світової спільноти для виявлення, запобігання, припинення та ліквідації наслідків загроз національним інтересам [7, 5].

Загалом ми підтримуємо позиції зазначених дослідників у тому, що вказані поняття й категорії слід розрізняти: під системою національної безпеки слід розуміти функціональну систему, що віддзеркалює процеси взаємодії національних інтересів і загроз цим інтересам, а під системою забезпечення національної безпеки - організаційну систему органів, сил, засобів, різних організацій і громадян, що виконують завдання із забезпечення національної безпеки.

Далі ми розглянемо роль і місце ОВС у секторі національної безпеки. Як зазначає О.М. Шмаков, більшість силових структур правоохоронної спрямованості Сектора безпеки і оборони України асоціюється з їх оперативно-службовою діяльністю під час виконання завдань за призначенням. І цей вид діяльності закріплений за ними в законодавчому порядку (міліція, Служба безпеки, Державна прикордонна служба та ін.). У забезпеченні національної безпеки значна роль належить і службово-бойовій діяльності сил охорони правопорядку. Однак цей вид діяльності й поняття "сили охорони правопорядку" законодавчо не визначені, водночас як у дійсності службово-бойова діяльність властива кільком силовим структурам під час виконання певних завдань у сфері безпеки [8, 12]. Водночас О.М. Шмаков неодноразово наголошує на тому, що в службово-бойовій діяльності сил охорони правопорядку переважна роль належить внутрішнім військам МВС [8, 12; 14; 17; 18]. Його позицію підтримують і деякі інші науковці (В.В. Гриньков, О.В. Кривенко, Ю.М. Радванський, Ю.М. Сидорчук, І.О. Томків, Ю.В. Ярошок). Треті - роблять акцент на відповідній діяльності Збройних Сил України [9]. Але з такими висновками важко погодитися. Передусім слід звернути увагу на те, що відповідно до ст. 4 Закону України "Про основи національної безпеки України" суб'єктами забезпечення національної безпеки є міністерства та інші центральні органи виконавчої влади [10]. Отже, одним з таких суб'єктів є МВС, яке при забезпеченні національної безпеки може залучати органи внутрішніх справ і внутрішні війська.

Сьогодні міліція є державним озброєним органом виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права й свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства й держави від протиправних посягань. Міліція є єдиною системою органів, яка входить до структури МВС України, виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах) функції [11].

Ми поділяємо думку І.Б. Кардашової, яка наполягає на тому, що МВС є найбільшим за чисельністю суб'єктом національної безпеки та правоохоронним органом, який забезпечує громадську безпеку й особисту безпеку громадян, охорону громадського порядку й власності; здійснює заходи щодо запобігання й припинення злочинів і адміністративних правопорушень, розкриття злочи-

нів; надає допомогу громадянам, посадовим особам, підприємствам, установам, організаціям і громадським об'єднанням у реалізації їх законних прав та інтересів [3, 2]. При проведенні дослідження формування цілей і пріоритетів розвитку, організаційної структури, сил і засобів, а також факторного аналізу діяльності МВС Російської Федерації вказаним науковцем виділені основні напрямки діяльності зазначеного міністерства щодо забезпечення національної безпеки в сучасних умовах, зокрема: боротьба з організованою й економічною злочинністю, корупцією, наркоманією, алкоголізмом, дитячою бездоглядністю та безпритульністю; протидія тероризму; вирішення міграційних питань тощо.

М.Б. Левицька також доходить до аналогічних висновків, оскільки необхідною передумовою належного захисту національних інтересів і протидії зазначеним загрозам є створення й ефективне функціонування системи забезпечення національної безпеки. У цій системі значна роль належить ОВС, завданням яких є протидія певним внутрішнім загрозам, насамперед, боротьба зі злочинністю, забезпечення громадської безпеки, участь у захисті населення в разі катастроф, стихійних лих тощо. Відповідно, в умовах сьогодення ОВС поступово перетворюються з державного органу, який виконує каральні функції, на орган, основним пріоритетом діяльності якого є захист інтересів суспільства, що зумовлює зміну їх місця й ролі в системі забезпечення національної безпеки [7, 1]. Але до особливо небезпечних загроз, які є предметом безпосереднього впливу ОВС при забезпеченні національної безпеки України, вона відносить тільки криміналізацію суспільства, зростання "тіньової" економіки та розповсюдження тероризму [7, 6].

Безперечно, що основним напрямом діяльності ОВС, який характеризує їх основне призначення, якому підпорядкована вся діяльність при забезпеченні національної безпеки України, є забезпечення внутрішньої безпеки, підтримка внутрішньої стабільності в державі, що зумовлює їх участь у припиненні й нейтралізації загроз у різних сферах життєдіяльності суспільства (політичній, економічній, соціальній, екологічній, інформаційній). При цьому до основних завдань ОВС, що виконуються з метою протидії сучасним внутрішнім загрозам національній безпеці України, належать боротьба з організованою злочинністю й різними проявами тероризму, забезпечення громадської безпеки, участь у захисті населення у випадках катастроф, стихійних лих, забезпечення екологічної безпеки, боротьба з незаконним обігом наркотичних засобів і психотропних речовин, розповсюдженням зброї, незаконною міграцією [7, 6]. Разом з тим, слід зазначити, що основний зміст діяльності ОВС як одного із суб'єктів системи забезпечення національної безпеки України полягає в гарантуванні безпеки особи в усіх сферах її життєдіяльності.

З метою забезпечення національної безпеки при подальшому вдосконаленні окремих положень Стратегії національної безпеки України вважаємо доцільним урахувати такі напрямки розбудови правоохоронної системи, як: оптимізація нормативної бази правоохоронної діяльності (передусім з питань боротьби з організованою злочинністю, корупцією, тероризмом, протидії незаконному обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, незаконній міграції та ін.); раціональний перерозподіл правоохоронних завдань і функцій між центральним апаратом і територіальними підрозділами, а також окремими ланками правоохоронної системи; забезпечення ефективного управління й високого рівня

службово-бойової готовності правоохоронних органів; забезпечення й зміцнення взаємодії та координації дій правоохоронних органів; удосконалення співпраці з населенням, громадськими організаціями, юридичними особами всіх форм власності, засобами масової інформації; забезпечення в повному обсязі фінансових і матеріально-технічних потреб правоохоронної системи; розширення й поглиблення взаємовигідної міжнародної взаємодії в правоохоронній сфері.

Отже, у системі державних органів міліція не є спеціальним органом, покликаним безпосередньо гарантувати належний рівень національної безпеки, але в силу різноплановості й багатофункціональності їх діяльності з протидії широкому колу загроз, національні інтереси є об'єктом їх захисту. Метою діяльності ОВС є захист із застосуванням відповідних форм і методів діяльності основних об'єктів національної безпеки, насамперед прав, свобод і законних інтересів особи, життєво важливих інтересів і цінностей нації тощо.

Література

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 листопада 2010 року "Про виклики та загрози національній безпеці України у 2011 році": Указ Президента України від 10 груд. 2010 р. № 1119/2010 // Урядовий кур'єр. - 2010. - № 235.
2. Ліпкан В.А. Адміністративно-правові основи забезпечення національної безпеки України: Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07. - К., 2008. - 36 с.
3. Кардашова И.Б. МВД России в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: Автореф. дисс... д-ра юрид. наук: 12.00.14. - М., 2006. - 55 с.
4. Ухов В.Ю. Институт чрезвычайного положения в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: дисс... д-ра юрид. наук: 12.00.14. - М., 2008. - 416 с.
5. Чуйко З.Д. Конституційні основи національної безпеки України: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. - Х., 2008. - 19 с.
6. Шипілова Л.М. Порівняльний аналіз ключових понять і категорій національної безпеки України: Автореф. дис... канд. політ. наук: 21.01.01. - К., 2007. - 20 с.
7. Левицька М.Б. Теоретико-правові аспекти забезпечення національної безпеки органами внутрішніх справ України: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. - К., 2002. - 16 с.
8. Шмаков О.М. Службово-бойова діяльність сил охорони правопорядку як інструмент забезпечення національної безпеки України // Честь і закон. - 2010. - № 2. - С. 12-18.
9. Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року (Біла книга України). - К.: Міністерство оборони України, 2004. - 96 с.
10. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 39. - Ст. 351.
11. Про міліцію: Закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1991. - № 4. - Ст. 20.

Мусієнко І.І.,
доктор наук з державного управління, доцент,
Заслужений юрист України, начальник Інституту
підготовки юридичних кадрів для Служби безпеки
України Національного університету
"Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого"
Надійшла до редакції 15.11.2012